



HANNA ALIBAY,
avocate,
cabinet Goutal, Alibert et associés

Juge pénal
La démolition d'un ouvrage réalisé en infraction aux règles d'urbanisme peut être prononcée sous astreintes par le juge pénal et peut, en théorie, être exécutée d'office.

Juge civil
Des voisins lésés par une construction illégale peuvent saisir le juge civil d'une demande de démolition ou se constituer partie civile devant le juge pénal.

Mise en demeure
L'administration peut se constituer partie civile devant le juge répressif, saisir le juge civil ou directement mettre en demeure le contrevenant de remettre en état les lieux.

notamment le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (2). La démolition peut d'ailleurs être prononcée à double titre, comme mesure de restitution et comme mesure civile (3).

L'EXÉCUTION DES MESURES DE RESTITUTION

Obtenir du juge la démolition d'une construction illégale est relativement courant. Obtenir l'exécution de cette décision l'est moins. Deux mesures de contrainte permettent d'assurer, en principe, l'exécution d'un jugement ordonnant la démolition: l'astreinte, souvent prononcée par le juge pénal simultanément à la mesure de restitution (code de l'urbanisme, art. L.480-7 et L.480-8), et l'exécution forcée à l'expiration du délai fixé par le jugement. En théorie le maire peut, au nom de l'Etat, «faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol» (code de l'urbanisme, art. L.480-9; l'identification du «bénéficiaire des travaux» étant souvent source de difficultés lors de l'exécution de la mesure).

En pratique, l'exécution d'office pose de redoutables difficultés: elle suppose d'abord une condamnation pénale (et non uniquement qu'il soit fait droit aux demandes de la partie civile). Ensuite, les travaux de démolition ne doivent pas

porter atteinte à des droits acquis par des tiers sur les ouvrages litigieux. Dans le cas contraire, ce qui est souvent le cas en présence de locataires, il conviendra d'abord d'obtenir du tribunal judiciaire l'expulsion des occupants. Le succès d'une telle action n'est jamais garanti et, en outre, une telle procédure prendra plusieurs mois.

Pour ces raisons, les exemples d'exécution d'office d'une décision ordonnant une remise en état sont rarissimes (d'ailleurs, le juge administratif opère désormais un contrôle de la carence du maire en cas de refus d'exécution d'office de la démolition à l'expiration du délai fixé dans le jugement (4)).

Urbanisme

Les actions en démolition des constructions illégales

La démolition d'une construction a longtemps relevé de la seule compétence des juridictions civiles et pénales. Mais les difficultés d'exécution de l'action pénale et le délai de jugement de l'action civile ont rendu le dispositif inefficace. C'est ce qui a conduit le législateur à créer un nouvel outil pour les communes.

Ainsi disposent-elles désormais de la faculté de mettre directement en demeure un contrevenant de remettre en état son terrain.

Au final, trois actions sont possibles: l'action répressive, l'action civile et l'édiction d'un arrêté de mise en demeure par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme.

LA DÉMOLITION ORDONNÉE PAR LE JUGE PÉNAL

Construire sans autorisation ou en marge d'une autorisation et, le cas échéant, en violation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) constitue une infraction pénale, exposant les auteurs des travaux et leurs bénéficiaires à des poursuites.

LES MESURES DE RESTITUTION

En cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles L.480-4 et L.610-1 du code de l'urbanisme, le tribunal statue soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages, soit sur leur démolition ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur, lorsqu'une demande est formulée en ce sens par le maire (ou le fonctionnaire compétent; cf. art. L.480-5 du code de l'urbanisme). Cette demande peut être formulée aux termes des conclusions de partie civile (1).

Si les travaux litigieux n'ont pas été régularisés (par une autorisation d'urbanisme régulièrement délivrée et devenue définitive), les juges devront apprécier le bien-fondé d'une mesure de démolition compte tenu de son caractère proportionné avec le respect des droits protégés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, et



Le législateur a créé un nouvel outil pour les communes qui leur donne la faculté de mettre directement en demeure un contrevenant de remettre en état son terrain.

LA DÉMOLITION ORDONNÉE PAR LE JUGE CIVIL

L'action en démolition d'une construction illégale (qui ne se confond pas avec l'action trentenaire en empiètement de la construction fondée sur l'art. 545 du code civil) peut être demandée devant le tribunal judiciaire par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou par un tiers lésé.

L'ACTION CIVILE DES TIERS

La réalisation d'un immeuble conformément à un permis de construire ne fait pas obstacle à une action en démolition, mais cette dernière est strictement encadrée. Il convient, d'abord, de démontrer l'illégalité du permis, devant le juge administratif (5), qui peut être purement formelle (6).

Lorsque le permis est annulé par le juge administratif (7), l'article L.480-13 du code de l'urbanisme prévoit une action civile en démolition portée à l'encontre du propriétaire, ouverte dans un délai de deux ans suivant la décision d'annulation. Mais cette action est, depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, limitée aux seules constructions édifiées dans des zones sensibles ou protégées.

Il appartient toutefois au juge judiciaire, saisi d'une action en démolition d'un immeuble dont l'édification a fait l'objet d'un permis de construire n'ayant pas été annulé, de se prononcer, lorsque cette action est fondée sur la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique, sur la conformité des travaux réalisés au permis de construire (8).

En effet, pour une construction édifiée sans ou en méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme, une action civile en démolition, fondée sur l'article 1240 du code civil relatif à la responsabilité civile délictuelle, est toujours ouverte à tout tiers victime de la violation des règles d'urbanisme (9). Il s'agit toutefois d'une action en réparation et suppose l'existence d'un préjudice causé par la construction litigieuse. Une telle action se prescrit par cinq ans à compter de la survenance du préjudice (code civil, art. 2224).

L'ACTION CIVILE INTRODITE PAR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE SUR LE PLU

Une action en démolition d'un ouvrage édifié ou installé sans autorisation

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme, art. L.480-4, L.480-5, L.480-7 à L.480-9, L.480-13, L.480-14, L.481-1 et L.610-1.
- Code civil, art. 1240.

d'urbanisme, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les travaux dispensés de toute formalité, en violation des règles de fond, peut être introduite concurremment (10) par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans un délai de dix ans courant à compter de l'achèvement des travaux (art. L.480-14 du code de l'urbanisme).

Cette action civile, qui peut donc être engagée alors même que l'action publique est prescrite, est destinée à faire cesser une situation illicite; la commune ou l'EPCI n'a donc pas à démontrer l'existence d'un préjudice personnel et direct causé par la construction irrégulière (11). La démolition n'est toutefois pas automatique: le juge doit nécessairement vérifier si une mise en conformité est possible; ce n'est qu'à défaut qu'il pourra ordonner la démolition (12), éventuellement sous astreinte.

LA DÉMOLITION À L'INITIATIVE DE L'ADMINISTRATION

L'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme dispose, depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, de nouvelles prérogatives codifiées à l'article L.481-1 du code de l'urbanisme.

UNE PROCÉDURE MENÉE DIRECTEMENT PAR L'ADMINISTRATION

Ces dispositions permettent, à grands traits, à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, en cas de travaux sans autorisation ou en méconnaissance d'un permis de construire et/ou du PLU et une fois qu'un procès-verbal a été dressé, de mettre en demeure le responsable ou le bénéficiaire des travaux, après procédure contradictoire, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée,

soit de déposer une demande d'autorisation d'urbanisme visant à leur régularisation dans un délai qu'il fixe, le cas échéant sous astreinte d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard.

Cette procédure est indépendante des éventuelles procédures juridictionnelles (notamment pénales). Elle présente l'avantage de permettre au maire d'agir de manière autonome sur les « petites infractions » sans attendre d'éventuelles poursuites du parquet, moins encore une décision de justice.

Son efficacité pourrait, certes, être limitée dès lors que le montant des astreintes ne peut dépasser 25 000 euros. Mais l'article L.481-3 du code de l'urbanisme offre la possibilité, lorsque la mise en demeure est restée sans effet dans le délai imparti, de consigner une somme équivalant au montant des travaux à réaliser (sans plafond), qui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

LA POSSIBILITÉ D'OBTENIR LA DÉMOLITION SOUS ASTREINTE

Une incertitude demeurait sur l'ampleur des travaux de mise en conformité pouvant être exigées sur le fondement de ces dispositions. Le Conseil d'Etat a récemment tranché en jugeant que la mise en demeure peut impliquer « selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier », soit de solliciter l'autorisation nécessaire, soit de mettre l'ouvrage en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, « y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires » (13). Cette clarification pourrait conduire les maires à s'emparer désormais pleinement de l'outil. ●

- (1) Cour de cass., 3 novembre 2010, pourvoi n° 10-80752.
- (2) CEDH, 17 octobre 2013, aff. n° 27013/07.
- (3) Cour de cass., 8 décembre 2020, pourvoi n° 19-84245.
- (4) CE, 13 mars 2019, req. n° 408123.
- (5) Cour de cass., 3^e, 7 juillet 2015, pourvoi n° 13-27471.
- (6) Cour de cass., 3^e, 11 janvier 2023, pourvoi n° 21-19978.
- (7) Condition de recevabilité du recours: Cour de cass., 3^e, 7 juillet 2015 précitée.
- (8) Cour de cass., 1^{er}, 14 avril 2016, pourvoi n° 15-13194.
- (9) C. constit., 10 novembre 2017, QPC n° 2017-672.
- (10) Cour de cass., 3^e, 21 janvier 2021, pourvoi n° 20-10602.
- (11) Cour de cass., 3^e, 16 mai 2019, pourvoi n° 17-31757; Cour de cass., 3^e, 13 février 2020, pourvoi n° 19-16299.
- (12) C. constit., 31 juillet 2020, QPC n° 2020-853.
- (13) CE, 22 décembre 2022, req. n° 463331.